

# IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM PEMBINAAN WARGA TRANSMIGRASI PADA UNIT PEMUKIMAN TRANSMIGRASI TINAUKA DI KABUPATEN DONGGALA

**Muzakkir**

*kile\_63@yahoo.com*

*(Mahasiswa Program Studi Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Tadulako)*

## **Abstract**

*This research aimed to analyze the implementation of the extension policy on economy, social and culture, and spiritual mentality of the transmigration villagers at the UPT of Tinauka, Donggala Regency. The theory used is George Edward III consisting of four variables: communication, resources, disposition, and structure of bureaucracy. This was qualitative research in which there were nine informants by employing purposive sampling. The techniques of data collection were observation, interview, and documentation. The data were analyzed qualitatively through these techniques: editing, classifying, interpreting, and drawing conclusion. In general, the implementation of the transmigration extension program policy has not run well. Of these four variables affecting the implementation policy, three variables: communication, resources, and structure of bureaucracy were not effective. It is found that 1) in communication variable, the personnel did not carry out regular extension because of incompetence in effective communication and low understanding of their responsibilities; 2) in resources variable, although the personnel have good facilities, they did not do their responsibilities because of low education (graduated from elementary school only), low incentive, and no training on UPT management 3) in disposition variable, the extension program ran well because the personnel have commitment and openness to the villagers by distributing the villagers' rights well, 4) in structure of bureaucracy variable, because of ineffective communication and low education qualification, the extension was carried out by the external personnel. This has made the standard operational procedures (SOP) not well-implemented.*

**Keywords:** *Implementation, policy, transmigration extension*

Program Transmigrasi bertujuan meningkatkan kesejahteraan transmigran dan masyarakat sekitarnya, serta peningkatan dan pemerataan pembangunan daerah dan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa.

Penempatan Transmigrasi dengan istilah Transmigrasi pertama di Sulawesi Tengah yakni pada tanggal 28 Februari 1962 sejumlah 52 KK 243 jiwa yang berasal dari Pulau Bali ditempatkan di desa Nambaru kecamatan Parigi Kabupaten Donggala yang sekarang telah menjadi Kabupten Parigi Moutong.

Dalam perkembangan selanjutnya dari tahun ketahun, Propinsi Sulawesi Tengah mendapat tugas menerima transmigran yang jumlahnya semakin meningkat. Penempatan

Transmigrasi di Sulawesi Tengah dari Pra Pelita sampai dengan tahun 2012 berjumlah 54.104 KK atau 232.246 Jiwa dan terdapat 242 lokasi/UPT yang sudah diserahkan pembinaannya ke pemerintah Daerah.

Unit Pemukiman Transmigrasi (UPT) yang masih dalam pembinaan pada tahun 2013 sebanyak 21 UPT yang diantaranya dua UPT berada di Wilayah Kabupaten Donggala yakni UPT Tinauka sebanyak 200 KK atau 827 jiwa, dan UPT Tinauka Sp.2 sebanyak 200 KK atau 756 Jiwa yang terletak di Kecamatan Rio Pakava.

Konsekwensi diberlakukannya Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah tidak diberikanya lagi jabatan struktural kepada

petugas Unit Pemukiman Transmigrasi terutama Kepala Unit Pemukiman Transmigrasi, sehingga banyak menimbulkan permasalahan dilokasi transmigrasi, diantaranya adalah dimana transmigran merasa tidak terlindungi dan merasa tidak terbina, lambatnya peningkatan produktifitas dan kemandirian, transmigran bersikap apatis/tingkat kebetahan warga dilokasi sangat rendah, lambatnya proses adaptasi dengan penduduk setempat dan bahkan petugas UPT tidak berada dilokasi dan lain-lain, namun disadari bahwa keberhasilan transmigran di Unit Pemukiman Transmigrasi sangat ditentukan oleh Pembinaanya.

Pembina dimaksud dalam penelitian ini adalah; Pembina bidang ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual Unit Pemukiman Transmigrasi Tinauka Kabupaten Donggala yang ditugaskan oleh Bupati Donggala melalui usulan Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Donggala dengan tujuan mewujudkan transmigran yang terampil, produktif dan inovatif sehingga kesejahteraannya dapat tercapai didalam suatu kawasan yang prospektif, hal ini belum dapat dicapai secara maksimal, karena masih lemahnya koordinasi dalam penyelenggaraan program pembinaan transmigrasi yang melibatkan berbagai dinas/instansi yang terkait dikarenakan seperti : 1) tidak adanya tunjangan jabatan dan kurangnya tunjangan lainnya seperti insentif yang diberikan kepada pembina di UPT, 2) tidak dioptimalkannya masa masih dijaminnya jaminan hidup warga dalam mengolah lahan, 3) kurangnya tenaga (pegawai) yang mau ditugaskan sebagai pembina di lokasi transmigrasi meskipun diangkat sebagai kepala UPT, 4) kurangnya pengetahuan tentang tugas pokok dan fungsi pembina dibidangnya masing-masing, 4) kurangnya pelatihan-pelatihan tentang manajemen UPT terhadap petugas UPT, disisi lain pembinaan transmigrasi di unit pemukiman transmigrasi sudah diatur dalam Permen Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Nomor : PER.22/MEN/X/2007 Tentang

Pembentukan Organisasi Unit Pemukiman Transmigrasi.

Pembinaan yang dimaksud dalam Permen Nakertrans RI Nomor : PER.22/MEN/X/2007 tertuang pada Pasal 2 ayat (1) dan (2) yang menyatakan bahwa; Transmigran jenis Transmigrasi Umum dan Transmigrasi Swakarsa Berbantuan diberikan pembinaan sejak penempatan sampai paling lama 5 (lima) tahun. Pembinaan yang diberikan kepada masyarakat transmigrasi meliputi bidang: a) Ekonomi, b) Sosial budaya, c) Mental spiritual, d) Sarana dan prasarana lingkungan permukiman dan d) Kelembagaan pemerintahan desa dan lembaga sosial kemasyarakatan.

Untuk melakukan pembinaan di Unit Pemukiman Transmigrasi, Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten, terlebih dahulu membentuk organisasi UPT sekurang-kurangnya 2 (dua) bulan sebelum transmigran ditempatkan dan paling lama 5 (lima) tahun.

Adapun tugas-tugas Pembina di Unit Pemukiman Transmigrasi berdasarkan Permen Nakertrans RI Nomor : PER.22/MEN/X/2007 tertuang pada Pasal 9 dan Pasal 10, namun yang kami jelaskan disini hanyalah tugas pembina bidang ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual, karena bidang inilah yang kami akan teliti yakni ; a) Menyusun rencana pembinaan di bidang ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual, b) Melakukan pembinaan ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual meliputi: 1) Pembinaan Produksi; 2) Pembinaan Pengolahan hasil dan pemasaran; 3) Pengembangan kelembagaan ekonomi dan permodalan; 4) Pengembangan kewirausahaan; 5) Pendistribusian bantuan pangan; 6) Pelayanan pendidikan dan seni budaya 7) Pelayanan Kesehatan dan Keluarga Berencana serta 8) Pelayanan mental spiritual.

Tugas-tugas tersebut di atas apabila dilihat kenyataannya di Unit Pemukiman Transmigrasi Tinauka Kabupaten Donggala belum berfungsi sebagaimana yang

diharapkan, misalnya petugas Pembina di UPT belum pernah membuat atau menyusun rencana pembinaan di bidang ekonomi dan sosial budaya, masih sangat kurang pembinaan pengolahan hasil, kewirausahaan yang ada belum dikembangkan dan lain-lain sebagainya, disisi lain keberhasilan transmigrasi tercapai apabila tingkat kesejahteraan warganya dapat terpenuhi.

Untuk itu penulis termotivasi mengadakan penelitian terkait masalah implementasi kebijakan pembinaan warga transmigrasi berdasarkan Permen Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Nomor: 22/MEN/X/2007 tentang Pembentukan Organisasi Unit Pemukiman Transmigrasi, dengan judul:

“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PROGRAM PEMBINAAN WARGA TRANSMIGRASI PADA UNIT PEMUKIMAN TRANSMIGRASI TINAUKA DI KABUPATEN DONGGALA”.

Berdasarkan uraian tersbut di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut: Bagaimana implementasi kebijakan program pembinaan warga transmigrasi berdasarkan Permen Nomor: PER.22/MEN/X/2007 di Unit Pemukiman Transmigrasi Tinauka Kabupaten Donggala ?”

Dari rumusan masalah tersebut, dapat dikemukakan tujuan penelitian ini yaitu, untuk mengetahui dan mengkaji implementasi Kebijakan Pembinaan Transmigran yang dilaksanakan oleh pembina bidang ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual dalam meningkatkan kesejahteraan warga transmigrasi Pada UPT Tinauka di Kabupaten Donggala.

Teori atau konsep yang dianggap relevan dalam penelitian ini adalah Edward III dalam Wahab (2005: 51), bahwa terdapat empat faktor yang diyakini dapat mempengaruhi implementasi, keempat faktor tersebut adalah:

### **Komunikasi (communication)**

Komunikasi dapat diartikan sebagai suatu kegiatan usaha manusia untuk menyampaikan apa yang menjadi pikiran dan prasarannya kepada orang lain. Faktor komunikasi dianggap sebagai faktor yang amat penting, karena dalam setiap proses kegiatan yang melibatkan setiap unsur manusia dan sumber daya akan selalu berusaha dengan permasalahan "Bagaimana hubungan yang dilakukannya".

### **Sumber Daya (Resources)**

Sumber daya juga mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan atau aturan serta bagaimanapun akuratnya dalam menyampaikan ketentuan-ketentuan tersebut, namun jika personil yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan kurang memiliki sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif.

### **Faktor Disposisi (dispositions)**

Diartikan sebagai kecenderungan, keinginan, atau kesepakatan para pelaksana (implementasi) untuk melaksanakan kebijaksanaan. Dalam implementasi kebijakan, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para pelaksana (implementasi) tidak hanya harus mengetahui apa yang semestinya dilakukan, juga harus mempunyai kemampuan untuk melaksanakan kebijakan tersebut.

### **Struktur Birokrasi (Bureaucratic Structure)**

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan cukup dan para pelaksana memahami tujuan dan bagaimana cara melaksanakannya, serta mereka mempunyai keinginan untuk melakukan, namun implementasi masih bisa belum efektif karena ketidak efisiennya struktur birokrasi (*disefficiencies bureaucratic structure*) yang ada.

**METODE**

Dengan melihat fokus dan tujuan penelitian, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan dasar penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif kualitatif.

Dalam penelitian ini tidak menggunakan populasi dan sampel, namun menggunakan informan. Informan adalah orang yang memiliki kapasitas untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan peneliti atau dengan kata lain informan adalah orang yang akan ditanyakan, diwawancarai yang dianggap peneliti memiliki pengetahuan, pengalaman tentang hal-hal yang

berhubungan dengan yang hendak diteliti. Teknik dalam penentuan pemilihan informan tersebut diatas disebut teknik secara purposive.

Ada lima kriteria untuk mengetahui seseorang memiliki kapasitas untuk dipilih sebagai informan menurut Spradley (1997:61) yaitu: peran dalam unit kerja atau sosial, berpengetahuan, kesediaan, komunikatif dan obyektifitas.

Informan dalam penelitian ini berjumlah 9 (sembilan) orang dengan rincian sebagai berikut:

- |  |                |
|--|----------------|
| 1) Kepala Bidang Pembinaan Pengembangan Masyarakat dan Kawasan Transmigrasi Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Donggala | 1 Orang        |
| 2) Kepala Unit Pemukiman Transmigrasi Tinauka Kabupaten Donggala   | 1 Orang        |
| 3) Pembina Ekonomi, Sosial Budaya UPT Tinauka Kabupaten Donggala   | 1 Orang        |
| 4) Pembina Bidang Sarana dan Prasarana Lingkungan Permukiman dan Kelembagaan Pemerintahan/Lembaga Sosial Kemasyarakatan            | 1 Orang        |
| 5) Tenaga Kerja Pemuda Mandiri Profesional (TKPMP) UPT Tinauka Kabupaten Donggala  | 1 Orang        |
| 6) Warga Transmigrasi UPT Tinauka Kabupaten Donggala   | 4 Orang        |
| <b>Jumlah</b>  | <b>9 Orang</b> |

Teknik pengumpulan data yang dilakukan dalam penelitian ini adalah menggunakan teori yang dikemukakan oleh Sugiono (2006:124), pengumpulan data tidak

lain dari suatu proses pengadaan data primer untuk keperluan penelitian. Dalam pengumpulan data yang dibutuhkan, teknik yang dipakai yaitu:

### **Observasi**

Pengumpulan data dilakukan dengan melakukan pengamatan langsung di lapangan mengenai objek dan subjek yang akan diteliti (Nazir, 1999 : 212). Teknik ini digunakan untuk mengamati secara langsung pelaksanaan pembinaan Transmigrasi yang dilaksanakan oleh petugas pembina bidang ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual di UPT Tinauka Kabupaten Donggala.

### **Wawancara**

Teknik ini digunakan untuk mendapatkan data secara akurat dan langsung dari warga transmigrasi dan petugas pembina di UPT Tinauka Kabupaten Donggala. Wawancara yang digunakan adalah secara mendalam kepada informan yang telah ditetapkan sebagai informan

### **Dokumentasi**

Menurut Sugiono (2006: 134) menyatakan, studi dokumentasi adalah cara mengumpulkan data melalui peninggalan tertulis, terutama berupa arsip-arsip dan termasuk juga buku-buku tentang pendapat, teori, dalil/hukum-hukum dan lain-lain yang berhubungan dengan masalah penyelidikan. Studi dokumentasi ini juga menggunakan foto-foto yang berkaitan dengan penelitian.

Data yang terkumpul dianalisis dengan secara kualitatif yang bersumber dari pedoman wawancara dan hasil observasi peneliti. Teknik analisis data kualitatif, menurut Nazir (1999:347) ada empat tahapan analisis data yakni : editing data, klasifikasi data, interpretasi data dan menyimpulkan data.

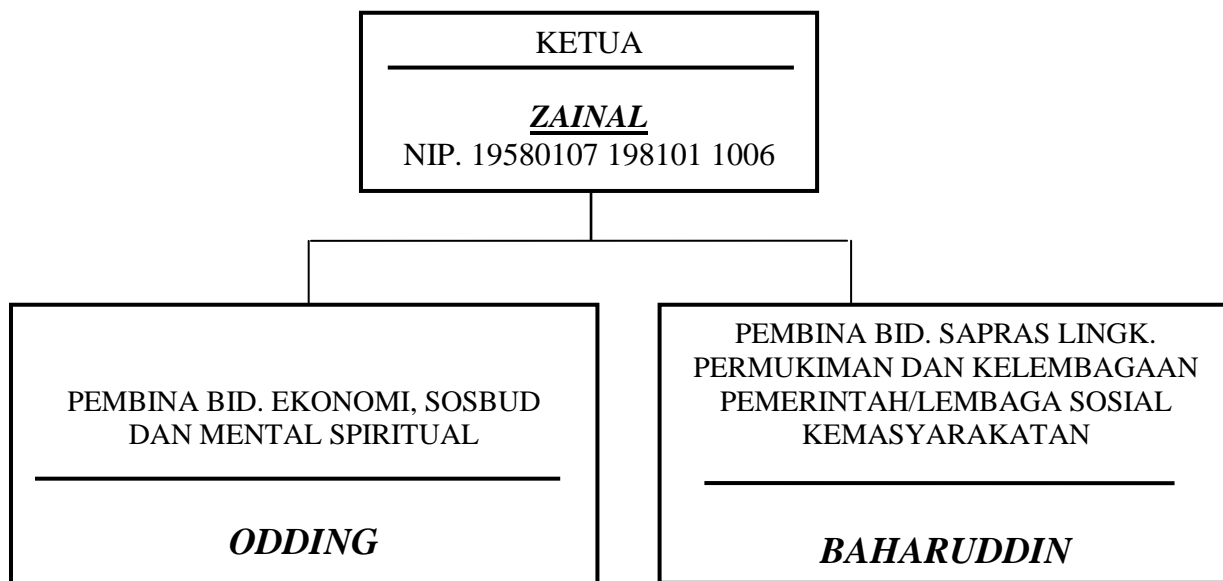
## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Implementasi Kebijakan Program Pembinaan Transmigrasi pada UPT Tinauka di Kabupaten Donggala**

Program transmigrasi bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan transmigran dan masyarakat sekitarnya, peningkatan dan pemerataan pembangunan daerah serta memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa. Guna mencapai tujuan program transmigrasi tersebut, pada Unit Pemukiman Transmigrasi, pemerintah baik ditingkat Pusat, Provinsi maupun Kabupaten/Kota selalu berkoordinasi secara bersama-sama melaksanakan pembinaan-pembinaan terutama dalam hal pembiayaan mulai dari penyusunan program sampai dengan mengimplementasikan seluruh kegiatan di lokasi. Untuk terorganisirnya seluruh kegiatan di Unit Pemukiman Transmigrasi maka Pemerintah Kabupaten yang membidangi kertransmigrasian membentuk suatu organisasi yang disebut Organisasi Unit Pemukiman Transmigrasi atau organisasi Pembina di Unit Pemukiman Transmigrasi.

Di UPT Tinauka Kabupaten Donggala, organisasi ini telah dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Bupati Donggala Nomor : 188.45/0432/Disnakertrans tanggal 20 September 2010 Tentang Penunjukan Petugas Pembina Unit Permukiman Transmigrasi (UPT) Tinauka Kecamatan Rio Pakava Kabupaten Donggala Provinsi Sulawesi Tengah dengan struktur organisasi sebagai berikut:

**STRUKTUR ORGANISASI  
UNIT PEMUKIMAN TRANSMIGRASI TINAUKA**



Organisasi inilah yang bertugas membina secara langsung warga transmigrasi di UPT Tinauka. Dari hasil wawancara dengan informan Asmordjo, SH selaku Kepala Bidang Pengembangan Masyarakat dan Kawasan Transmigrasi Disnakertrans Kabupaten Donggala mengatakan bahwa;

*“ujung tombak pembinaan di UPT adalah petugas Pembina di lokasi yakni KKUPT dan Pembina lainnya”.*(hasil wawancara pada hari Kamis 31 Januari 2013)

Tugas dan fungsi organisasi pembina di UPT seperti tertuang pada Permen Nakertrans RI Nomor: PER.22/MEN/X/2007 itu sudah jelas, akan tetapi masih banyak lagi permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh para Pembina di UPT Tinauka diantaranya seperti permasalahan batas lahan usaha diantaranya ada yang tidak jelas (patok batas lahan). Permasalahan ini sebenarnya adalah tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kabupaten dalam pengaplingan lahan tersebut namun hal ini harus diselesaikan oleh para Pembina di UPT Tinauka, demikian juga permasalahan yang tiba-tiba datang seperti banjir, warga yang

sakit ditengah malam dan lain-lain, sehingga Kepala UPT Tinauka Zainal mengatakan;

*“kami bukan hanya ujung tombak pembinaan di UPT, tetapi bisa-bisa di ujung tombak warga transmigrasi”.*(hasil wawancara pada hari Minggu, 3 Februari 2013)

Untuk melakukan kajian ilmiah tentang bagaimana mengimplementasikan tugas dan fungsi para Pembina di UPT Tinauka berdasarkan Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI Nomor : PER.22/MEN/X/2007 tentang Pembentukan Organisasi Unit Pemukiman Transmigrasi di UPT Tinauka, maka dibutuhkan satu atau lebih teori yang relevan, dalam hal ini teori yang relevan menurut penulis adalah Teori George C. Edward III, dalam Wahab ( 2005: 51 ), yang menyatakan bahwa, ada empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan, yaitu faktor komunikasi (communication), sumber daya (resources), disposisi (dispositions) dan struktur birokrasi (bureaucration structure).

**Komunikasi.**

Faktor komunikasi menunjukkan pada suatu upaya yang bertujuan untuk mencapai

kebersamaan. Komunikasi adalah suatu transaksi, proses simbolik yang menghendaki orang-orang mengatur lingkungannya dengan (1) membangun hubungan antar manusia (2) melalui pertukaran informasi (3) untuk menguatkan sikap dan tingkah laku orang lain (4) berusaha mengubah sikap dan tingkah laku itu.

Komunikasi merupakan unsur yang sangat penting dalam aktifitas pembinaan sebagai salah satu bagian dari implementasi suatu kebijakan, khususnya para pembina di Unit Pemukiman Transmigrasi Tinauka sebagai lembaga yang akan melaksanakan program pembinaan kepada warga transmigrasi di UPT tersebut. Komunikasi yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah komunikasi yang berlangsung antara para pembina dengan warga transmigrasi di UPT Tinauka.

Sehubungan dengan peneliti hanya membatasi penelitian pada dibidang ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual, maka peneniliti hanya melihat bagaimana komunikasi yang dilakukan pembina tersebut terhadap warga transmigrasi di UPT Tinauka.

Menurut Edward III (Winarno 2012. 178) bahwa persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah tersebut harus diteruskan kepada personil secara tepat sebelum keputusan-keputusan atau perintah-perintah itu diikuti. Untuk menyampaikan hal tersebut kepada warga transmigrasi di UPT Tinauka, terlebih dahulu para pembina mengetahui apa yang menjadi tugas pokok dan fungsinya dan setelah mengetahui tugas tersebut maka langkah selanjutnya adalah menyampaikan atau mengimplementasikannya kepada warga transmigrasi. Untuk menyampaikan kepada warga transmigrasi sudah tentu memerlukan suatu komunikasi yang baik pula.

Pembina bidang Ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual di UPT Tinauka

tidak mengetahui dengan jelas apa yang menjadi tugas pokok dan fungsinya sebagai pembina dibidangnya, mereka melakukan pembinaan hanya berdasarkan apa yang diperintahkan oleh Kepala Dinas Nakertrans Kabupaten Donggala sebagai atasan langsung kepala UPT. Seperti halnya diperintahkan untuk membentuk Kelompok Usaha Bersama (KUB), kelompok tani, kelompok Ta'lim (Yasinan) dan lain-lain, maka kepala UPT membuat pertemuan dengan warga dan membentuk seperti apa yang diperintahkan tersebut, untuk pembinaan selanjutnya terhadap hasil pembentukan kelompok-kelompok tersebut, menunggu lagi perintah lebih lanjut dari atasan kepala UPT tersebut, meskipun ada diantara hasil pembentukan tersebut berjalan hanya berdasarkan pengalaman-pengalaman yang dimiliki para anggotanya seperti kelompok yasinan setiap malam Jum'at melaksanakan pembacaan Al Quran (Surah Yasin) secara bergiliran di rumah-rumah warga yang sudah ditentukan sebelumnya.

Meskipun demikian, untuk mengetahui lebih jelas bagaimana komunikasi yang dilakukan pembina bidang ekonomi, sosial dan mental spiritual dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berdasarkan Permen Nakertrans RI Nomor : PER.22/MEN/X/2007 adalah sebagai berikut:

- a. Menyusun rencana pembinaan di bidang ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual.

Kenyataan di UPT Tinauka tidak pernah dilakukan pertemuan tentang penyusunan program, baik penyusunan program pembinaan bidang lain maupun penyusunan program pembinaan dibidang ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual. Pembina bidang ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual Odding dari hasil wawancara mengatakan bahwa;

*“Kalau dengan secara husus dilakukan pertemuan untuk penyusunan program dibidang ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual, itu tidak pernah*

*dilakukan, akan tetapi kalau dibutuhkan untuk membentuk suatu kelompok misalnya Kelompok Usaha Bersama (KUB), kelompok tani dan lain-lain maka kita memebentuk kelompok tersebut, meskipun saya tidak pernah datang, tetapi teman-teman lain yang melaksnakan karena ini perintah dari Kabupaten (dalam hal ini Disnakertrans Kabupaten Donggala), kalau menyusun program secara keseluruhan tidak ada. (berdasarkan hasil wawancara pada hari Rabu 6 Maret 2013)”*.

Dengan melihat apa yang disampaikan oleh saudara Odding tersebut diatas sudah jelas bahwa pembina bidang ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual dalam menyusun programnya tidak pernah dilakukan.

b. Melaksanakan pembinaan ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual.

Pembina dibidang ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual dalam melakukan pembinaannya meliputi; pembinaan produksi, pembinaan pengolahan hasil dan pemasaran, pengembangan kelembagaan ekonomi dan permodalan, pengembangan kewirausahaan, pendistribusian bantuan pangan, pelayanan pendidikan dan seni budaya, pelayanan kesehatan dan keluarga berencana dan pelayanan mental spiritual. Semua hal tersebut dilakukan sangat memerlukan komunikasi yang baik yang bersifat secara langsung.

Tugas pembina bidang ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual lebih banyak dilakukan oleh Pembina bidang sarana dan prasarana lingkungan pemukiman dan kelembagaan pemerintahan/lembaga sosial kemasyarakatan yakni Baharuddin dan Kepala UPT yakni Zainal, kecuali pelayanan teknis seperti pendidikan, pelayanan kesehatan dan Keluarga Berencana, secara teknis bidang ini ada petugasnya masing-masing, sehingga

komunikasi yang dilakukan secara langsung oleh Bahruddin dan Zainal lebih banyak bersifat penyampaian melalui pertemuan-pertemuan yang dirangkaikan secara keseluruhan. Jadi tidak ada berbentuk husus dimasing-masing pembinaan. Petugas yang membidangi pembinaan bidang ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual dalam setiap pertemuan dapat dikatakan tidak pernah hadir, namun kalau ada permasalahan-permasalahan yang dianggap oleh Kepala UPT memerlukan koordinasi dan konfirmasi dengan pembina bidang ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual biasanya masalah lahan dan lain-lain, maka Kepala UPT yang berupaya menemuinya dimana dia berada, karena beliau ditokohkan oleh masyarakat baik penduduk sekitar UPT Tinauka maupun pada warga transmigrasi TPS di UPT Tinauka.

Kurang hadirnya pembina tersebut dalam pertemuan sesuai pengamatan dilokasi, dikarenakan kurang cakupnya berkomunikasi, karena tingkat pendidikan yang dimiliki sangat rendah (hanya tamat Sekolah Dasar) dan tidak mengetahui atau tidak ada kejelasan baginya tentang apa-apa saja yang menjadi tugas dan fungsinya sebagai pembina bidang ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual.

c. Membuat laporan perkembangan pelaksanaan pembinaan di bidang ekonomi sosial budaya dan mental spiritual secara priodik setiap 4 (empat) bulan sekali kepada Ketua Organisasi UPT.

Tugas pembina bidang ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual yang berikutnya adalah membuat laporan hasil binaanya secara priodik kepada ketua organisasi UPT atau Kepala UPT, hal ini sudah jelas tidak akan mungkin dilakukan kalau secara tertulis, adapun laporan yang bisa dilakukan kepada Kepala UPT hanya bersifat lisan, hal ini disampaikan oleh KUPT yakni “Zainal” bahwa;



*“Kalau laporan dari pak Odding secara tertulis itu tidak ada, akan tetapi biasanya hanya berbentuk lisan, itupun kalau kami berdua sempat bertemu, adapun yang biasanya dia sampaikan itu hanya tentang warga yang menanam tanaman dan yang sudah panen seperti tanaman pohon sawit, coklat, kedelai dan lain-lain.”* (hasil wawancara pada hari Minggu, 3 Februari 2013).

Dari penjelasan-penjelasan tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa pembina bidang ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual dalam melaksanakan pembinaannya kepada warga transmigrasi di UPT Tinauka dengan cara berkomunikasi melalui pertemuan, forum, diskusi, ceramah sangat kurang dilaksanakan, sehingga dapat disimpulkan bahwa pembinaan ini tidak terlaksana karena pembinanya tidak bisa berkomunikasi, tetapi juga tidak dapat dikatakan pembinaan ini gagal karena Kepala UPT dan pembina-pembina lain dapat melaksanakan tugas pembinaan ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual tersebut meskipun tidak seperti yang diharapkan sesuai Permen Nakertrans RI Nomor : PER.22/MEN/X/2007.

### **Sumber Daya.**

Faktor sumber daya manusia mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan pembinaan warga transmigrasi di UPT Tinauka, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif.

Sumber-sumber penting dalam implementasi kebijakan pembinaan warga transmigrasi di UPT Tinauka yang dimaksud antara lain mencakup; 1) mempunyai keahlian

dan kemampuan untuk bisa melakukan tugas pembinaan 2) ketepatan atau kelayakan antara jumlah pembina yang dibutuhkan dan keahlian yang dimiliki dengan tugas yang akan dikerjakan. 3) dana dan sarana/prasarana untuk membiayai operasionalisasi pembinaan warga transmigrasi. Apabila sumber-sumber tersebut kurang maksimal, berarti implementasi kebijakan pembinaan warga transmigrasi di UPT Tinauka hususnya pembina bidang ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual tidak akan dapat dilaksanakan secara maksimal. Untuk itu kita mencoba melihat sumber daya pembina bidang ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual dari ketiga hal tersebut di atas.

a. Keahlian dan kemampuan untuk bisa melakukan tugas pembinaan.

Ditinjau dari latar belakang spesifikasi keilmuan (latar belakang pendidikan formal) yang dimiliki oleh pembina bidang ini, dikemukakan oleh Kepala Bidang Pembinaan Pengembangan Masyarakat dan Kawasan Transmigrasi Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Donggala Asmordjo, SH mengatakan;

*“... sebenarnya pembina bidang ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual di UPT Tinauka yakni Bapak Odding atau lebih dikenal dengan nama pak Kumis, kalau mau dilihat dari segi pendidikannya sangat rendah, karena beliau cuma tamat SD. Akan tetapi kami mengusulkan beliau karena kami menganggap beliau adalah salah satu tokoh yang mengusulkan lokasi Tinauka ini menjadi pemukiman transmigrasi, itu yang pertama, yang kedua beliau (dimaksud Pak Odding) adalah tokoh masyarakat yang cukup disegani di Desa Tinauka, kawasan Lalundu bahkan di sekitar Pasangkayu (hasil wawancara pada hari Kamis tanggal 31 Januari 2013)”*.

Dari keterangan tersebut di atas bahwa Bapak Odding diangkat sebagai

pembina ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual kalau dilihat dari segi pendidikan formalnya dan dibandingkan dengan pendidikan warga lainnya, beliau tidak dipilih, namun ada hal-hal lain yang dipandang baik oleh Kepala Dinas Nakertrans Kabupaten Donggala sehingga diusulkan dan disahkan oleh Bupati Donggala.

Selain pendidikan formalnya rendah, pembina ini juga tidak memiliki pengalaman, pengetahuan tentang bagaimana cara membina dibidangnya apalagi pengetahuan tentang ketransmigrasian, juga sampai saat penelitian ini, belum pernah dilakukan pelatihan atau training tentang manajemen UPT. sehingga yang lebih dominan melaksanakan pembinaan dibidang ini adalah Pembina Bidang Sarana Parasarana lingkungan pemukiman dan Kelembagaan Pemerintah/lembaga sosial kemasyarakatan yakni Bapak Baharuddin dan Kepala UPT.

- b. Ketepatan atau kelayakan antara jumlah pembina yang dibutuhkan dan keahlian yang dimiliki dengan tugas yang akan dikerjakan.

Pembina bidang ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual di UPT Tinauka sudah sesuai jumlahnya, berdasarkan Permen Nakertrans RI Nomor: PER.22/ MEN/X/2007 Pada pasal 4 ayat (1) menyebutkan bahwa :

*“Setiap UPT dengan jumlah transmigran sampai dengan 200 Kepala Keluarga (KK) mempunyai 3 (tiga) orang Pembina yang terdiri dari :*

- a. *Ketua organisasi UPT*
- b. *Pembina bidang ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual*
- c. *Pembina bidang sarana prasarana lingkungan pemukiman dan kelembagaan pemerintah/lembaga sosial kemasyarakatan”.*

Namun permasalahan di UPT Tinauka adalah keahlian dibidang

pembinaanya sangat kurang, sehingga pembina tersebut dapat dikatakan tidak pernah melakukan pembinaan-pembinaan. Sehingga salah seorang informan yakni bapak Sunyoto mengatakan bahwa;

*“Pak Kumis (dimaksud Pak Odding) tidak pernah aktif samasekali, kalau mau pembinaan ini baik sudah boleh dicarikan pengganti itu pak Kumis, alhamdulillah masih ada pak Baharuddin masih aktif, kalau kami hanya mengharapkan pak Kumis, mungkin kami bagaikan ayam kehilangan induk, apalagi KUPT kurang tegas mengambil sikap, sangat lemah (sesuai hasil wawancara pada hari Kamis, 3 Januari 2013)”.*

- c. Dana dan sarana/prasarana untuk membiayai operasionalisasi pembinaan warga transmigrasi.

Dana yang dibutuhkan dalam program transmigrasi tidak sedikit jumlahnya, mulai dari penyiapan lahan, penyiapan pemukiman, penyiapan perumahan, penempatan dan dilanjutkan dengan pembinaan selama lima tahun, juga demikian halnya dengan pembinaan bidang ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual, karena semua ini berkaitan dengan proses awal pembangunan pemukiman transmigrasi di UPT. Sudah tentu pembinaan ini sangat ditunjang dengan adanya sarana dan prasarana seperti adanya perumahan warga, adanya fasilitas pendidikan, kesehatan, fasilitas umum sarana jalan dan lin-lain bahkan pada tahun-tahun pembinaan berikutnya berbagai macam bantuan baik itu datangnya dari dana APBN maupun APBD Satker Pembinaan Pengembangan Masyarakat dan Kawasan Transmigrasi (P2MKT) Disnakertrans Provinsi Sulawesi Tengah dan Satker P2MKT Disnakertrans Kabupaten Donggala.

Kalau dilihat dari segi dana dan sarana prasarana yang menunjang pembinaan bidang ini di UPT Tinauka

sudah memadai, namun yang kurang adalah tunjangan operasional atau insentif petugas pembinaannya hanya sebesar Rp. 500.000.- ditambah uang lauk pauk sebesar Rp. 300.000.-, yang seharusnya tunjangan tersebut sesuai Permen Nakertrans RI Nomor: PER.22/ MEN/X/2007, minimal sama atau diatas dari Upah Minimum Kabupaten sedang upah Minimum Kabupaten Donggala tahun 2012 yakni Rp. 1.035.000.- /bulan.

#### **Disposisi.**

Disposisi lebih diarahkan pada komitmen dan sikap terbuka dalam memberikan pelayanan pembinaan kepada warga transmigrasi di UPT Tianaoka. Komitmen dan keterbukaan yang tinggi dalam melaksanakan pembinaan merupakan gambaran sikap aparatur pelayanan masyarakat. Komitmen dan sikap transparansi yang dimaksud adalah apakah Pembina transmigrasi dibidang ini telah dilaksanakan dengan baik, berdasarkan legalitas atau aturan yang berlaku.

Pembinaan transmigrasi pada setiap UPT menjadi permasalahan yang besar apabila tidak ada transparansi, hal ini disebabkan karena setiap warga transmigrasi sebelum diberangkatkan ke lokasi sudah dibekali terlebih dahulu tentang apa yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai transmigran, baik itu TPS maupun TPA, misalnya transmigran berhak atas lahan, berhak atas pembagian-pembagian yang standar lainnya seperti jadup, Saprotan, kesehatan, pendidikan dan lain-lain. Apabila diantara semua ini ada yang tidak diberikan kepada warga, maka sasarannya adalah petugas pembina di UPT itu yang akan menanggung resikonya apalagi diketahui bahwa petugas UPT sengaja tidak membagikan karena ada kepentingan pribadi atau kelompok.

Hal ini dikemukakan Odding bahwa:

*“.... walaupun saya tidak aktif secara langsung mengadakan pembinaan, namun saya selalu berpesan kepada*

*teman-teman yang lain (pembina yang lain) untuk jangan sampai tidak memberikan haknya warga (sesuai hasil wawancara pada hari Rabu 6 Maret 2013)”.*

#### **Struktur Birokrasi**

Para pelaksana kebijakan diantaranya yakni pembina bidang ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual serta kepala UPT Tianaoka untuk mengimplementasikan kebijakan sangat dipengaruhi oleh struktur birokrasi yang ada meskipun mereka mengetahui apa yang akan dilakukan dan mempunyai cukup keinginan serta sumber-sumber untuk melakukannya, tetapi dalam pelaksanaannya mungkin mereka masih dihambat oleh struktur-struktur birokrasi yang ada. Hambatan-hambatan tersebut atau tidak efektifnya implementasi kebijakan tersebut dipengaruhi oleh dua karakteristik utama dari birokrasi yakni; prosedur-prosedur kerja atau sering disebut sebagai standard operating procedures (SOP) dan fragmentasi.

Prosedur pelayanan dalam penelitian ini dimaksudkan adalah bagaimana kemampuan pembina bidang ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual di UPT Tianaoka untuk melaksanakan tugas dan fungsinya berdasarkan struktur birokrasi yang ada.

Kalau dilihat dari struktur organisasi pembina di UPT Tianaoka berdasarkan Permen Nakertrans RI Nomor : PER.22/MEN/X/2007 itu sudah lengkap atau sudah sesuai, namun kalau dilihat dari keahlian, kemampuan dan kemauan untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsinya secara prosedural maka dapat dikatakan tidak efektif, hal ini dikarenakan pekerjaan yang sesungguhnya harus dikerjakan oleh pembina bidang ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual karena tidak adanya keahlian yang dimilikinya maka pekerjaan ini dikerjakan oleh pembina yang lain yakni pak Baharuddin dan Kepala UPT yakni pak Zainal. Jadi ada pekerjaan yang dikerjakan dengan “skala prioritas”.

Dari uraian tersebut diatas, maka dalam Preosedur pelayanan pembinaan di bidang

ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual di UPT Tinauka itu dikerjakan apabila ada atau diizinkan oleh Pak Baharuddin dan Kepala UPT, hal ini seperti dikemukakan oleh informan Sunaji bahwa;

*“Pembinaan kita di UPT Tinauka ini yang seharusnya dilaksanakan oleh Pak Kumis (Odding), karena dia tidak pernah hadir mengerjakan tugasnya maka semua tugas-tugasnya dikerjakan oleh Pak Baharuddin dan Kepala UPT, bahkan kalau ada permasalahan-permasalahan yang sebenarnya bisa diputuskan oleh Kepala UPT, tapi kepala UPT masih menunggu keputusan dari pak Baharuddin. (sesuai hasil wawancara pada hari Selasa tanggal 5 Februari 2013)”*

Faktor lain yang turut mempengaruhi struktur birokrasi pembina di UPT Tinauka yaitu faktor fragmentasi (eksternal), di UPT Tinauka faktor ini tidak berpengaruh bahkan saling bantu membantu dalam pembangunan di UPT ini.

Sebagai pengaruh implementasi kebijakan pembinaan di UPT Tinauka apabila dihubungkan dengan tingkat perkembangan warga transmigrasi di UPT Tinauka, peneliti memperoleh data dari hasil penelitian yang dilaksanakan oleh konsultan CV . Puji Pratama Engineering Consultant dalam laporan akhir pekerjaan Penyusunan Rencana Pengembangan Masyarakat di Pemukiman Transmigrasi (Rembangmas Kimtrans) di UPT Tinauka Kabupaten Donggala (Agustus 2012) yang berpedoman pada Permen Nekertrans RI Nomor: PER. 25/MEN/IX/2009. menerangkan bahwa; parameter bidang ekonomi dengan ukuran pendapatan KK pertahun disetarakan dengan beras pada warga transmigrasi di UPT Tinauka berada dikategori tingkat dibawah standar, demikian pula parameter sosial budaya, integrasi sosial dan keaktifan pelayanan lembaga sosial lainnya dinyatakan rata-rata berada dikategori standar.

## KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian ini, maka peneliti mengambil kesimpulan bahwa tiga diantara empat indikator yang dikaji tidak efektif, ketiga indikator tersebut dijadikan sebagai kesimpulan yakni sebagai berikut:

**Komunikasi;** komunikasi yang dilakukan oleh pembina ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual pada warga transmigrasi di UPT Tinauka tidak efektif, pembina tersebut tidak pernah hadir dalam pertemuan-pertemuan yang sifatnya resmi, ketidak hadirannya tersebut disebabkan kurang cakupannya berkomunikasi dan tidak mengetahui tugas pokok dan fungsinya.

**Sumber daya;** pembina ini dalam melaksanakan tugasnya dinyatakan kurang efektif, karena tingkat pendidikan yang dimiliki sangat rendah (tamat Sekolah Dasar), tidak adanya keahlian yang dimiliki dan tidak pernah diadakan pelatihan tentang pembinaan ketransmigrasian. Uang operasional pembina masih kurang.

**Struktur birokrasi;** pembina ini tidak berjalan, sehingga tugasnya dikerjakan oleh pembina lain, mengakibatkan pelayanan terhadap warga transmigrasi sangat lambat.

### Rekomendasi

**Saran Teoritis;** Untuk melaksanakan pembinaan yang lebih efektif di Unit Pemukiman Transmigrasi khususnya pada UPT Tinauka Kabupaten Donggala, perlu memperhatikan indikator Komunikasi, Sumber daya, Disposisi dan Struktur Birokrasi serta selanjutnya diperlukan penelitian lebih lanjut dengan menggunakan indikator implementasi kebijakan baik berdasarkan teori Edwards III maupun teori-teori implementasi kebijakan lainnya.

**Saran Praktis;** diperlukan adanya suatu pelatihan-pelatihan manajemen UPT, kalau hasil dari pelatihan tersebut masih dianggap kurang efektif, maka perlu dilakukan perubahan atau penggantian

terhadap pembina bidang ekonomi, sosial budaya dan mental spiritual, serta perlunya penambahan jumlah uang operasional atau insentif para pembina di UPT Tinauka.

### **UCAPAN TERIMA KASIH**

Puji syukur peneliti panjatkan hedarirat Allah SWT, yang telah memberi petunjuk, kekuatan, rahmat, karunia, ilmu dan pengetahuan sehingga tesis ini dapat diselesaikan.

Disadari sepenuhnya penyusunan tesis ini berkat bantuan dari berbagai pihak, khususnya Tim Pembimbing yakni, Dr. Muzakir Tawil, M.Si dan Dr. Irwan Waris, M.Si. yang telah meluangkan waktu dan banyak memberikan masukan dan arahan yang bermanfaat, sehingga tesis ini dapat diselesaikan, untuk itu peneliti ucapkan banyak terima kasih demikian pula kepada seluruh staf pengajar Pascasarjana Program studi MAP Universitas Tadulako yang banyak

memberikan ilmu pengetahuan, kami ucapkan terima kasih..

### **DAFTAR RUJUKAN**

- Nazir, Moh. 1999. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia, Jakarta
- Spradley, James. 1997. *Metode Etnografi*. Penerjemah Misbah Zulfa Elizabeth. Yogyakarta: Tiara Wacana
- Sugiyono. 2006. *Metode Penelitian kualitatif Administrasi*. Bandung: Alfabeta.
- Wahab, Solichin. Abdul. 2005. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*, Edisi Ketiga. Jakarta: Bumi Aksara
- Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Medika Pressindo;
- Puji Pratama Engineering Consultant CV. 2012. Rencana Pengembangan Masyarakat-Kimtrans Unit Pemukiman Transmigrasi Tinauka Kabupaten Donggala.